

· 专 论 ·

我国教育体制改革的路径分析

梁润冰

(厦门大学 政治学与行政学系, 福建 厦门 361005)

摘要:现阶段,我国教育体制改革仍然停留在单中心体制下的公、私选择层面上,难以克服政府或市场的内在缺陷,制约了我国教育事业的进一步发展。促进教育发展需要我们积极引入多中心理念,创建一个多中心的教育体制,按照渐进、分类以及弹性的改革原则,实行协同治理。

关键词:公益物品;多中心教育体制;分级制裁;协同治理;渐进性改革

中图分类号:G521 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-0059(2004)02-0072-04

Approach Analysis of the Educational System Reform in China

LIANG Run-bing

(The Department of Politics & Administration, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China)

Abstract: The present reform of education system of China still attaches importance to public or private educational alternatives. So it is hard to overcome the internal shortcomings of government or market, which holds back education development in China. It is urgent for us to follow the reformation principles of gradual-advance, classification and elasticity to carry out "many-centers education system" and to govern coordinately.

Key words: Public goods; many-centers education system; classified sanctions; govern coordinately; gradual reform.

《中国教育改革与发展纲要》指出:“当今世界政治风云变幻,国际竞争日趋激烈,科学技术发展迅速,世界范围的经济竞争、综合国力的竞争,实质上是科学技术的竞争和民族素质的竞争。从这个意义上说,谁掌握了面向 21 世纪的教育,谁就能在 21 世纪的国际竞争中处于战略主动地位。”的确,为抢占新世纪国际竞争的制高点,世界各国依据本国国情,实施教育改革以促进社会的全面发展。在这场制度变革过程中,科学、系统地分析各国教育体制的改革模式,积极借鉴国外的先进经验,从而选择一条适合我国国情的改革路径,推动我国教育事业健康、快速发展。

一、教育改革的前提:公与私的界定

教育作为人类特有的遗传和交往方式,是社会再生产过程中生产和消费的统一。但是在传统计划经济体制下,教育一直被视为非生产的消费性部门,是政府所应承担的一项公共职责。长期以来,政府把教育当作一种行政性事业,直接介入教育的供给与产出,进而否认存在一个相对独立的教育市场体系,排斥市场机制的激励作用。这种单一的教育模式

片面追求教育的统一和均等,忽略了不同层次的多样性需求,已远远不能适应社会经济发展和人们日益增长的教育需求。随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立,教育已经不再是游离于市场体系之外的“特区”,而已经成为社会主义市场经济体系的有机组成部分。因此,我们应积极打破传统观念的束缚,将教育放在市场经济的大系统中重新加以科学定位,承认教育领域存在市场,其产品和服务具有商品的本质属性,市场机制在教育领域仍然是有效的。在教育这一特殊领域,政府与市场构成一种相互协作、相互冲突的互动关系。如何处理两者关系是我国教育体制改革成败的关键所在。

正确处理政府与市场的关系取决于我们对教育市场体系中“公”、“私”范畴的准确界定。按照约翰·杜威的说法,“私与公之间界线划定的基础是某些事实的程度和范围如此重要需要控制,无论通过约束还是通过鼓励。”^[1]即公益物品是共同消费,难以排他的物品,具有积极或消极的“外部效应”,它交易的间接后果影响到非直接相关的其他人;私益物品则具有“排他性”和“可分性”,它能在私人市场购买和出

售,那些未付费的人能够被排除在外,不能享受其收益。教育作为劳动力再生产的一种方式,既是一种明显的消费,又是潜在的隐含巨大价值的生产和投资。办教育即培养人才要消费人力、物力和财力,但同时则可以换取生产力中劳动者的智力和科学知识,这样,教育消费的结果可以间接转化为生产过程的一个要素,使教育具有社会经济意义。亚当·斯密认为“学习一种才能,须受教育,……学习的时候,固然要花费一笔费用,但这种费用,可以得到偿还,赚取利润。”^[2]因此,从生产与消费的角度看,教育是一种私益物品,提高了消费者个人的质量和素质,理应参照“谁受益,谁投入”的原则,由消费者自行付费;但与此同时,教育又具有实质性的积极外部效应,整个社会也从每个受过教育的人那里得到好处,它具有一定的公益性。由此,教育既具有公益物品的属性,又具有私益物品的性质,是一种类似于医疗保健的准公益物品,它既可以由政府提供,又可以由私人支付。换言之,教育是可以进行“公”、“私”选择的。

二、两难选择:政府或市场

由于各国的具体国情的不同,各国教育领域的“公”、“私”选择也不尽相同。这种“公”、“私”选择往往不是纯粹在市场与政府间的选择,而经常是在这两者的不同组合间的选择,以及资源配置的不同程度上的选择。通过对20世纪西方发达国家的教育体制改革过程中,政府与市场关系的历史演变进行分析,我们发现:政府对教育影响的范围扩大,干预程度提高,政府作用增强,而在原来以政府为主导的计划经济国家则在努力缩小政府对教育的影响,通过市场来调节。但市场与政府之间的分工并不是泾渭分明、一成不变的,二者之间存在着一个动态的交叉界面。如何合理配置“公”、“私”资源,取决于对市场与政府各自职能发挥作用的成本—收益的分析和比较,从而在市场与政府之间努力寻求一种平衡点。

在现代教育市场体系条件下,市场与政府间的选择是复杂的。从教育分配效率(即实现教育产出对教育投入或教育成本的高比率)和动态效率(即长期维持较高的教育供给效率)的角度看,市场作为一种主要的资源配置机制,起到了比政府更好的作用。但与此同时,市场这只“看不见的手”却无法使私人的不良行为变为符合公共利益的行为,以及它在分配和现实或潜在效率的不足,常常导致对政府干预的有效需求,以此获得更加平等和有效率的结果。因此,正视市场与政府的不足,分析其内在缺陷,是我们合理配置教育资源的前提条件。

1. 教育市场缺陷。在现代市场经济条件下,教育市场缺陷首先表现为教育外部性的存在。所谓教育外部性,是指个人的教育活动除了对本人产生直接利益之外,还为社会产生了积极的影响。其次,教育市场的不完全性。教育作为现代市场体系的一个特殊领域,是一种不完全的市场。在教育市场体系中,由于各种因素的影响,消费者没有平等的渠道得到有关的教育信息;教育投入和产出不能有效地指示相对不

足和机会成本的地方;教育资源受到限制,不能根据这些信息而有效地流动,由此,市场力量对教育的配置是低效的。再次,教育分配的不平等。教育是一种稀缺资源,只凭市场力量,难以保证教育资源配置的公平,从而扩大教育的贫富差距。在现代教育体制改革过程中,政府的选择越倾向于市场,其教育体制就会面临更多导致市场缺陷的危险。

2. 政府失灵。政府失灵,实际上指政府作用存在局限性,政府本身有某些缺陷。这种缺陷首先体现为政府的内在性。所谓“内在性”是指用来确立政府组织内的目标,用以指导、规制和评估机构运行和机构人员的行为。^[3]在以政府为主导的教育体系下,“内在性”扩大教育机构供给曲线,即提高教育机构成本,使其高于技术上的成本,导致多余的全部教育成本,较高的单位成本和比社会有效水平更低的非市场教育产出水平,从而产生了政府失灵;其次,教育决策的“信息问题”。在政府管理过程中,获取、加工信息的过程和管理过程被分离,管理者和信息员各司其职,这种“分工”的优势可以形成规模信息和规模管理,产生规模效益,但难免出现“信息滞留”,导致信息成本提高,效率降低的情形,大大降低了政府决策的有效性;再次,“经济人”问题。在社会主义市场经济条件下进行教育体制的改革,是要建立一种“在允许个人追求自身利益的同时不要损害他人利益满足”的规则和制度。^[4]但在实际的教育管理中却很难在“个人利益”和“集体利益”之间作出明确的界定。在我国教育法制不健全的制度环境下,教育管理者往往倾向于追求其自身特殊的利益,而不是为公众领域所要达到的最终目标努力。诚如斯蒂格利茨所言,“虽然市场存在失灵问题,且要求政府以某种形式进行干预,但它没有必然地要求政府进行生产。”^[5]

由此可见,无论选择政府或市场,都有可能功能失灵,产生既低效又不公平的后果。如何避免政府与市场的内在缺陷,保障我国教育体制改革的顺利进行,是我们所面临的新的课题。

三、体制创新:多中心教育体制

自1978年末以来,我国政治道变革已取得较大进展,开始从单中心的政府走向多中心的自主治理。^[6]而我国教育体制改革却远远滞后于政府变革的发展,依然停留在“单中心”体制下的“公”、“私”选择层面上,难以突破传统教育体制的束缚,严重阻碍了我国教育事业的进一步发展。我国教育改革的现实告诉我们,坚持单中心体制下的教育事业管理体制,特别是办学体制已不能适应社会多元化、政府多中心化的发展需要,必须进行体制创新,积极引入“多中心治理”理念,创建一个全新的“多中心”教育体制。

按照埃莉诺·奥斯特罗姆的说法,“多中心”意味着许多决策中心,它们在形式上是相互独立的,通过竞争性的关系考虑对方,开展多种签约性的和合作性的事务,或者利用核心的机制来解决冲突。^[7]在多中心教育体制中,没有一个机构能垄断对教育的合法使用权,他们只能以直接或间接的方式参与到教育的提供和生产中,享有有限的、相对独立的教

育专有权,以协商方式决定、实施和变更教育体制中的各种关系。创建多中心教育体制,就必须突破政府与市场的界线,制定一套共同的规则,使其能在多中心结构中运行。这要求我们在创建多中心教育体制时,必须植根于我国的经济、法律和政治领域的相互支持的制度基础上,掌握给公民和政府相互合作提供激励的制度设计的基础性的原则和机制;同时鼓励公民参与规则的设计和实施,在共同理解的基础上行动,为多中心教育体制构建一个弹性、易于监督的良性互动的制度框架。这一制度框架主要包含以下四个方面内容:

1. 产权制度。产权明晰是创建多中心教育体制的核心因素。随着我国教育改革的日渐深入,教育事业单位在资产构成、产权结构上已经逐步打破了单一国有资产、国家所有的格局,呈现出多元化趋势。但产权不清,政事不分仍然是我国教育体制改革的主要制约因素。一个完整的产权包括进入权、提起权、管理权、排他权和转让权,他们相互重叠、相互补充,甚至相互冲突。不同的产权类型,影响到人们所面临的激励,他们所采取行动的类型以及他们所得到的结果。正如迪阿拉西所言,“资源使用权结构的差异对行为有系统的、可预见的影响。”^[8]

2. 监督机制。一个完善的监督机制是多中心教育体制能否顺利运行的关键。多中心教育体制是由教育参与者创设的。及时、严密的监督不仅为监督者产生个人利益,也给其他参与者带来了共同利益。参与者与监督者积极检查教育资源状况和占用者的行为,随时掌握有关遵守规则和制裁行动的最新信息,有效防止搭便车行为和权利滥用。创建多中心教育体制,我们不能依靠以往单一化的行政管理方式,应建立多元化的教育监督机制,改变当前教育监督缺位、不到位的状况,使宏观监督和微观监督,自身监督和专职监督结合起来,确保我国教育事业的健康发展。

3. 分级制裁制度。分级制裁是指违反操作规则的参与者,依据其违规的内容和严重性,要受到其他参与者、有关官员或他们两者的分级制裁。分级制裁制度是实现多中心教育体制良性运行的必要条件。在多中心教育系统中,监督和制裁不是由外部权威,而是由参与者自身进行的。分级制裁的实施成本低,且使违规者及时受到制裁,增加了参与者的信心,使他们确信其他人正在合作,共同利益正在提供,从而促进教育体制的正常运转。

4. 冲突解决机制。冲突解决机制是解决多中心教育体制中参与者之间冲突的制度安排。在多中心教育体制中,选择新规则时的不确定程度远远大于在供求固定的情况下选择定价策略时的不确定程度,新规则使用的预计结果并不会自动取得,而取决于他们是否遵循这些规则,是否互相监督并对违规行为实行制裁。^[9]这些难免会产生冲突。由此要求体制内的参与者必须具有独立的法律地位,在增进自己的利益方面可以采取独立的决定,同时应提供一个低成本运作的机制来包容和解决冲突,维持体制的正常运转。

四、实施途径:协同治理

现阶段,我国教育改革模式是建立在“政府或市场”基础上的“单边治理结构”,该模式既违背了制度变迁过程中的“路径依赖”原则,又难以矫正教育体制大量存在的治理结构扭曲失衡现象。随着我国多中心教育体制的创建,必然会改变我国以往的“单边治理结构”,形成多元产权主体协同治理的新格局。

协同治理意味着公民在对他们意义重大的公益物品和服务的生产能够起到积极的作用,由处于不同层次的个体和机构对公共事务进行共同治理的过程。协同治理涉及到公共的和私人的教育生产者和消费者努力的组合,这一组合包括在同一生产进程中直接发生的协作性努力,也包括独立的,但相互关联的间接努力。当然,这种协作性组合并不是在任何条件下普遍有益的,也不是因能获取巨大利益而自发产生的过程,它必然受到技术、经济和制度等因素的制约。首先,使用的技术必须产生一个互补性的生产可能性边界,而不仅是替代性的,^[10]即协同治理的投入是由各种参与者合法所有,且相互补充时,才能产生。其次,参与者必须拥有合法的选择,即参与者有权在替代性的教育提供者和生产者之间选择最合适的提供者和生产者;再次,参与者相互之间能够制定可信承诺,以便增加投入和相互监督。由此可见,设计协同治理的教育模式不是一蹴而就的,它不仅应考虑参与者对教育资源的管理,而且还受到客观因素的各种限制。鉴于我国教育体制改革的特殊性、艰巨性和复杂性,我们在构建协同治理模式时必须遵循以下原则:

1. 渐进改革原则。渐进性改革的含义是,在既定的外生约束条件下,寻找多数人满意的制度安排。面对同样的外生参数,可能存在不同的制度安排,这些制度安排的相对有效性取决于外生参数的值。更一般地,在某一时点上,治理结构的高效率并非由于制度安排本质上就优越,而是因为在该时点上,对于某一外生因素的结构而言,具有路径依存性的制度安排是有效的。^[11]我国改革的渐进性特征决定了在现阶段我国教育体制的治理模式的建立应考虑到现实条件的约束:其一,教育市场的不完全性约束。正处于改革探索阶段的教育市场体系尚不成熟和规范,同时教育作为一种稀缺资源和准公共物品,缺乏有效的竞争,难以真实反映知识资本的价值;其二,政府干预的约束。

2. 分类改革原则。教育服务的性质、层次和规模等差别,决定了教育改革必须根据不同的类型,选择不同的治理模式。当前,我国教育模式的突出问题是,对应该承担的大学前教育的责任,政府没有完全承担,学生家庭私人自费过多;对不应该完全由政府承担的大学及大学后教育的责任承担过多,私立大学教育严重不足。由此,应对不同层次的教育体制所存在的不同问题,区别对待,分别采取不同的改革措施;而且,就不同类型的教育机构而言,所处的制度创新空间是有差别的,不可能采用一个统一的治理模式,必须根据不同的约束条件和教育对象的不同 (下转第 77 页)

无前例的影响和冲击,非常值得我们了解和把握。

2、WTO 与高等教育国际化

当 WTO 的游戏规则介入高等教育国际化运行过程中时,多数代表表达了对高等教育发展前景的关切。在 WTO 的框架下,资本与市场运作所遵循的游戏规则得到了全球意义的扩张,发达国家在世界范围内复制资本与市场所具有的权力关系的手段。高等教育国际化背后一种正在硬化的约束和这种约束背后既定的权力框架以及各种权力关系之间的不平衡关系正在凸显。高等教育国际化与国际高等教育服务贸易在内容和形式上逐渐趋同和融合,已很难将二者做一个清晰的划分。从某种程度上说,高等教育服务贸易发展加快的过程,就是高等教育国际化程度加深的过程。对于刚刚加入 WTO 的中国高等教育来说,国际教育服务贸易仍是一个崭新的课题,如何将高等教育国际化与国际教育服务贸易有机联系在一起并使二者相互促进,对重新认定和占领我国高等教育在世界高等教育体系中的位置意义重大。

3、全球化时代的世界高等教育体系及中国高等教育的国际地位与发展道路

当前,高等教育的全球化与国际化程度日益加深,发达国家与发展中国家的高等教育不可避免地共处于世界高等教育体系中。以阿特巴赫教授为代表的一批学者认为,这一世界高等教育体系是由中心和边缘要素组成,经济实力强大的国家的高等教育处于世界高等教育体系的中心和支配地位,它们

的准则、价值观、语言、科学革命和知识产品主宰、挤压着其他国家的观念和实践,发展中国家大学只有靠加强自身,达到由西方主要国家主要大学所认可的国际先进水平,才能成为国际学术主力,其他别无选择。对此,有人从对依附理论解释角度的批判入手,联系中国高等教育的现代化历程与中国高等教育研究中的实际,对上述观点进行质疑,并对“中心—边缘”、“借鉴—依附”“主动—被动”等关系发表了自己的看法。高等教育全球化和国际化的历史就是一国在世界高等教育体系中寻找教育的本土性与全球性之间的平衡点的历史,这一平衡点是否能找到,今后会往哪一方向偏移,目前还很难预料,但可以肯定的是,不断扩大的西方文化和学术影响将使发展中国家的高等教育体系面临严峻挑战。

在全球化时代,中国作为一个特殊的高等教育市场,已引起世界各国尤其是发达国家的高等教育“经销商”的广泛兴趣。中国高等教育在世界高等教育体系中居于特殊地位,我们应关注其中的有利因素、不利因素及权力关系。随着中国高等教育国际化进程的加快,如何在当前的国际化中争取制度碰撞与文化交融的良性互动,保持独立性与本土性,是我们必须审慎思考和对待的一个问题。

(责任编辑:李亦秋)

收稿日期:2004-01-30

作者简介:林莉,1977 年生,女,汉族,福建龙岩人,厦门大学高教所博士生,主要从事高等教育基本理论、高等教育管理、比较高等教育研究。

(上接第 74 页)性质设计相应的治理模式。

3. 弹性改革原则。教育治理模式的建立本身就是一个不断演进的过程。一个方案只能在某一时期相对有效,绝不是一成不变的目标模式。“多中心”理论所提出的协同治理模式只是一个原则性的框架。在具体实施这一框架时,必须从实际情况出发,建立与自身特点和条件相适应的治理机制,并且应当随着外部技术和制度环境的变化及时对原有模式作出调整和完善。引入协同治理模式并不是教育改革的唯一最优模式,但在我国现有条件下是相对有效的目标模式。

参考文献

- [1] Dewey John. The Public and its Problem[M]. New York: H. Holt and Co, 1927.
- [2] 【美】亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究. 上卷[M]. 商务印书馆, 1972. 257.
- [3] 【美】查尔斯·沃尔夫. 市场或政府——权衡两种不完善的选择[M]. 中国发展出版社, 1994. 59.

- [4] 陈东琪. 新政府干预论[M]. 首都经济贸易大学出版社, 2000. 42.
- [5] 斯蒂格利茨. 政府为什么干预经济[M]. 中国物资出版社, 1998. 41.
- [6] 迈克尔·麦金尼斯. 多中心体制与地方公共经济[M]. 上海三联书店, 2000. 42.
- [7] 奥斯特罗姆、帕克斯和惠特克. 公共服务的制度建构[M]. 上海三联书店, 2000. 12.
- [8] DeAlessi, Louis. The economics of property right, A review of the evidence[J]. Research in Law and Economics, 1980, 2.
- [9] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 上海三联书店, 2000. 306.
- [10] 迈克尔·麦金尼斯. 多中心治道与发展[M]. 上海三联书店, 2000. 467.
- [11] 青木昌彦. 比较制度分析: 起因和一些初步结论[J]. 经济社会制度分析, 1997, (4).

(责任编辑:李亦秋)

收稿日期:2003-05-10

作者简介:梁润冰, 1974 年生,男,厦门大学政治学与行政学系硕士研究生,研究方向为行政管理。